

中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2017年第5期（总第134期）

2017年3月3日

直面我国的“教育拉丁美洲化”挑战

王蓉*

我国的“教育拉丁美洲化”问题确实已经到了不得不重视的程度，迫切需要相应的政策对策。

教育的“拉丁美洲化”是指这样一种教育格局：就是在人口收入差距显著的社会中，大量中高等收入的家长可能逃离公共教育体系而在私立部门中寻求更高水准的服务，公立学校特别是基础教育阶段的公立学校逐渐成为低劣质量机构的“代名词”。如果社会中高层次教育的好学校传统上都是公立机构，如精英型的公立大学，且政府对这些机构采取高补贴或免费的政策，如巴西，这就会导致一种极端的、且是难以打破的教育不公平格局：社会中的优势群体在私立中小学接受优质教育，从而得到优质低价的高等教育服务及其背后的高额的公共财政补贴；与此同时，弱势群体接受着较低质量的基础教育服务，难以在获得精英型高等教育机会的竞争中取胜，阶层固化难以打破。

“教育的拉丁美洲化”问题在我国不少城市的基础教育领域已经非常突出。媒体报道中的家长圈流传的一句话，即“初中不读民办，高中、大学就进民办”，就是老百姓口中的“教育拉丁美洲化”问题的形象表达。在这些城市，最好的初

* 作者简介：王蓉，北京大学中国教育财政科学研究所所长、教授。

中学校几乎已经是民办学校的天下，更加令人担忧的是，民办学校与公办初中的质量差距越拉越大，公办学校的劣势越来越明显。在上海，一位学者早在 2005 年的研究就显示公办初中发展的恶性循环问题已经非常突出，即：“公办初中一方面要应付民办初中带来的生源挑战，一方面要应对残酷的中考竞争，始终在夹缝中求生存，……民办初中加强了、发展了，而公办初中更困难了。”¹根据上海市 2015 年中考成绩（平均分），排名前十所学校全部是民办（中考平均分 570 到 590），没一所是公办，而公办学校中考成绩最好的，平均分都在 560 分以下。再从中考分流情况来看，民办毕业生进入市、区重点高中比例很高，而公办毕业生进入职校、技校的比例很高。²同时，民办初中学费一路上涨，每学年学费已超过万元，在免费义务教育政策推行下，民办学校和公办学校的就读费用日益拉大，即便这样，仍然阻挡不了家长选择民办初中的热情，一些初中报名与录取比例甚至达到 10 比 1。³

在浙江杭州，同样也是民办校雄霸中考江湖。⁴2015 年中考成绩数据显示，在全市的 500 分以上考生中，来自民办学校的学生超过 90%。中考高分比例民办公办学校严重失衡，差距呈逐年扩大之势。⁵在江苏，南京市六城区中考成绩排名靠前的基本是民办学校，很多薄弱的公办初中连中考全市平均分都达不到，办学质量不高，导致学校对家长和学生更没有吸引力，生源困难，形成恶性循环。“一位公办学校校长说，‘学生不是外来务工人员子弟，就是家里没钱没权的。’”⁶广东佛山 2016 年中考成绩放榜，延续了民办初中独占鳌头和公办初中集体沉默的局面。高分段考生，民办初中几近“垄断”的局面仍然明显。⁷在云南昆明市，目前最受家长追捧的初中，绝大多数也都是民办初中。“比如云大附中、云师大实验中学、滇池中学、白塔中学、长城中学等，哪怕竞争激烈、学费昂贵，人们仍然挤破头。”优质民办初中的录取率都很低。这使得公办初中逐渐沦为“鸡肋”，

¹ 吴国平. 上海市公办初中办学状况的政策分析[J]. 中国教育政策评论, 2005.

² 上海小升初择校从中考成绩看公办和民办的区别[EB/OL].

<http://sh.aoshu.com/e/20160516/57395fd5cf0c4.shtml>, 2016-05-16

³ 李爱铭. 初中不读民办，高中就进民办——透视民办初中高中冷热反差现象（上）[N]. 解放日报, 2009-8-8(001).

⁴ 赵美娣. 为什么杭州民办校雄霸中考江湖[N]. 中国青年报, 2015-07-27(09).

http://news.ifeng.com/a/20150727/44255755_0.shtml

⁵ 2015 杭州初中中考成绩排名（民办+公办）[EB/OL].<http://hz.bendibao.com/edu/201577/57422.shtm>, 2015-07-07.

⁶ 谈洁, 钱红艳. 南京教育“哑铃”现象透视[N]. 南京日报, 2011-3-2(A03).

⁷ 汪臻. 佛山公办初中何时雄起? [N]. 佛山日报, 2016-7-8(F02).

陷入尴尬境地。⁸

重视“教育的拉丁美洲化”问题并不是要“管、卡、压”民办学校的发展，而是应该首先分析这些问题产生的根源。世界银行前经济学家克劳奇（Luis Crouch）提供了一个从教育财政的视角所做的分析，我们认为值得重视。他认为，在收入差距急剧拉大的社会中，免学费政策可能和“教育的拉丁美洲化”问题存在着联动关系。这主要是因为，收入差距急剧拉大会带来人口的教育需求的迅速分化，而免学费政策带来的公共教育供给则倾向于标准化、规范化，这将使得中高收入人群的教育需求无法在公立学校中得到充分满足，特别是如果实施彻底的免学费政策，杜绝公立学校任何收费，从而导致这一部分人群以额外付费获取公立学校提供个性化服务的渠道被切断的话。在这种情况下，如果一个社会中本来存在一个私立教育部门，则高收入群体可能大量涌入私立学校，从而导致公立学校与私立学校服务人群的日渐分化。⁹这样的后果就是系统性的不公平：只有高收入家庭的孩子才能进入最高质量的收费昂贵的小学和初中、从而进入最高质量的高中和大学，贫寒子弟与富裕家庭子弟的教育机会差距越来越大，整个社会距离教育公平目标越来越远、而不是越来越近。

鉴于上述问题，我国政府提高教育公平的理念和措施，应该在“精准施策、补齐短板、抬高底部”这些既有共识之外，增加“管控差距”。具体来说，有三点建议：

第一，通过财政手段管控公立学校和精英型的民办学校的办学投入差距和办学质量差距。在我国居民收入差距拉大的背景之下，兼顾教育公平和效率具有挑战性，当前面临的实际上有可能是“两害取其轻”的选择：一害是在公共教育体系内允许适当程度的容让，满足中高收入人群对优质教育的需求，这样将导致公共教育体系内的机会分配、资源分配的制度设计复杂化，搞不好又会出现前些年存在的“乱收费”等问题。另一害是允许优势人群在公共教育体系外满足其需求，而这可能导致整个公共教育体系受损，形成“教育的拉丁美洲化”格局。相比较而言，任何社会都应该尽力坚持各个阶层的孩子在同一片蓝天下体验共同的教育经历这个原则，必须最大程

⁸ 昆明小升初“冰火两重天”：公办初中“不招待见” 优质民校“挤破门槛” [EB/OL]. 中工网-工人日报. http://society.workercn.cn/14/201505/22/150522062852700_2.shtml, 2015-05-22.

⁹ Luis Crouch. School Fees, Voluntary Contributions, and Educational Development: A possible position, June 2003. (中文缩写版见：学校收费、自愿捐赠和教育发展：一种可能的立场[Z]. 北京大学中国教育财政科学研究所《中国教育财政》简报，2016,8（120），2016-6-30.）

度避免“教育隔离”，这是保持一个社会的团结与融合的基础。从这个角度讲，促使公立学校与民办学校协调发展、坚持公立学校对于多种教育需求的容让度应该是较好的政策选择。对于公立学校，应该进行更加科学和精细化的教育成本测算，厘清其中基本性的教育服务和满足个性化需求的教育服务，制定更加合理的公共财政保障标准。在这类学校中，贯彻教育公平原则的核心是其满足个性化需求的教育服务应该由学生和家庭个人负担。换句话说，应该允许公立学校响应学生和家长的个性化需求，政府应并为此制订精细化、透明化的“个性化服务”学校收费政策。其次，必须明确这样的原则，就是所有的民办学校都具有维系全社会的教育公平的责任。对于非营利性民办学校来说，其所获得的土地等公共资源支持意味着，这些学校应该担负更大的教育公平责任。政府应该建立以服务弱势群体学生比例等指标为基础的民办学校教育公平问责制度，并将之与民办学校的审批、公共财政支持和奖励相挂钩。

第二，政府必须重视改革现行的学校评价制度。根据谈松华老师、黄晓婷老师的观点，目前的做法实际上是以单一的考试成绩和升学率作为主要标准，而这种评价标准和方法把拥有不同生源和条件的学校，以同一标准衡量学校工作的绩效，使占有优质生源的学校始终处于优势地位，而那些生源和办学条件差的学校则不能根据学校实际提高办学绩效。¹⁰在公办学校和民办学校分化初见端倪的城市和地区，这样的评价制度就导致了公办学校处于更加劣势的地位而永世不得翻身。“当前必须把发展和推广增值性评价作为一件大事来抓。增值性评价的概念即评价学生在一段时间教育过程后的‘成长’，以变化取代原来对学生在某一个特定时刻的状态的关注。这种评价方式将学生原有的学术成绩及家庭背景等多个因素考虑在内，提出一个合理增长的模型。它不光关注于学习过程的最后产出，更着重学习过程所带来的增长，凸显了‘以人为本’、尊重每一个学生的教育思想。它不光关注一个学校的学生的平均‘成长’，更加关注学校对于来自弱势家庭的孩子、或者学习困难的孩子的‘成长’所做的努力和成效。运用这种方法评价学校、教师绩效，有利于促进学校和区域间的公平比较，有效激发生源质量差的学校和区域促进学生学业进步的动力。”

另据谈、黄一文的介绍，目前这种评价方法在世界上很多国家得到了关注和

¹⁰ 谈松华，黄晓婷. 改进教育评价[N].光明日报，2013-1-23(14). 本段内容主要摘自该文。

研究。特别是美国在 2005 年《不让一个孩子掉队法》作出重大调整后，政府要求各州建立基于学生水平增长的绩效模型，增值性评价成为评价实践和研究的热点。一些州通过建立纵向链接的测量工具，将学生每一年的学业水平增长与该州的标准要求、学生历史水平和学校历史水平、其他学校增长情况等，进行多角度的跟踪评价。¹¹

第三，以现有的义务教育转移支付制度、国家学生资助体系为基础，以中央财政为引领，启动关注“后 20%学生”的项目。这“后 20%学生”主要指学业上落后的学困生，由于学业成绩和学生家庭背景的相关性，非常高比例的学困生往往也是贫困生。换句话说，未来一段时期的教育扶贫工作，应该从解决弱势群体的孩子“有学上”、“上得起学”这些目标进一步上升到让弱势群体的孩子“上得好学”的目标。这样的政策和努力，在中央政府引领下，应逐步涓滴到基层政府、基层学校，让每个学校、每个县区都关心自己学校和自己县区内的“后 20%学生”，并拿出教育教学改革的具体行动，如此可能部分削减“教育的拉丁美洲化”来势汹汹的态势。

¹¹ 同上。

上期回顾

2017 年第 4 期（总第 133 期）

PISA 怎样评价学生的“素养”

摘要：我国目前的大部分考试主要以课程标准为基础，以学科知识为中心，围绕考试大纲进行命题，考试结果仅报告原始得分，与强调核心素养考查、考试选择性、评价对教学反馈等趋势和要求差距仍然较大。国际学生评估项目考试对我们的意义，远不止于与其他国家比试高低。它为我们尝试构建应用能力导向的测试，提高命题组卷的系统性和科学性，通过等值建立横向或纵向可比的测评体系等，提供了重要思路和参照。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1800 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

电子信箱：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏

传 真：010-6275-6183

电 话：010-6275-9700

地 址：北京市海淀区颐和园路 5 号

微信公众号：中国教育财政

北京大学教育学院楼 413 室（100871）

